



Justis- og beredskapsministeren

Stortinget - Kommunal- og forvaltningskomiteen
Stortinget
0026 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
23/5658 – HBK

Dato
26.01.2024

SVAR PÅ REPRESENTANTFORSLAG 8:57 S (2023-2924)

Jeg viser til brev datert 15. desember 2023, der Stortingets kommunal- og forvaltningskomité ber om min vurdering av representantforslag 8: 57 S (2023–2024) fra stortingsrepresentantene Mari Holm Lønseth, Erna Solberg, Ove Trellevik, Anna Molberg, Sveinung Stensland, Anne Kristine Linnestad og Mathilde Tybring-Gjedde om tiltak for å forberede Norge på en mulig flyktningkrise. Forslaget lyder:

- 1. Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med konkrete forslag til innstramminger på innvandringsområdet som kan iverksettes raskt ved behov.*
- 2. Stortinget ber regjeringen foreta en gjennomgang av hvilke områder på innvandringsområdet som skiller seg fra andre sammenlignbare land, for eksempel i Norden og Europa, og komme tilbake til Stortinget på egnet måte.*

Som bakgrunn for forslaget viser representantene til at det nå kommer svært mange asylsøkere og andre migranter til Europa, og at asylankomstene nå er like høye som under flyktningkrisen i 2015/2016. Det vises videre til at selv om Norge foreløpig ikke har opplevd det samme presset av søkere fra andre land enn Ukraina, kan dette raskt endre seg, og Norge må derfor forberede seg på nye flyktningkriser på toppen av den man allerede står i.

Russlands angrepskrig mot Ukraina har ført millioner av mennesker på flukt. Om lag 4,3 millioner ukrainere har i dag midlertidig beskyttelse i Europa. Tyskland og Polen er de landene som har tatt imot flest ukrainere. Dette skjer samtidig med en stor økning i antall asylsøkere til Europa fra andre land enn Ukraina. I 2023 kom det nærmere 1,1 millioner asylsøkere i Europa (EU+), hvorav de største nasjonalitetene var Syria, Afghanistan og Tyrkia. Rekordmange asylsøkere og andre migranter reiser over Middelhavet, totalt rundt 270 000 i 2023. Dette har ført til et stort migrasjonspress på Schengens yttergrenser, og asyl- og mottakskapasiteten i mange land er sprengt.

Det totale antallet asylsøkere til Norge i 2022 og 2023 er ca. 72 000 fordrevne fra Ukraina og ca. 10 000 fra andre land, fordelt omtrent likt på de to årene. Til sammenlikning mottok Norge ca. 35 000 asylsøkere under migrasjonskrisen i 2015/2016. Norge har over tid mottatt en økende andel av de fordrevne fra Ukraina sammenlignet med andre nordiske land, og siden i fjor sommer har Norge mottatt om lag 60 pst. av alle ukrainske asylsøkere i Norden. Jeg viser i den forbindelse til redegjørelsen jeg holdt i Stortinget 4. november 2023.

Utlendingsdirektoratet (UDI) har anslått at det vil komme 30 000 asylsøkere fra Ukraina og 5 000 øvrige asylsøkere til Norge i 2024. Anslagene er imidlertid svært usikre, særlig når det gjelder andre nasjonaliteter enn ukrainere.

Som representantene er inne på, er det mange faktorer som påvirker migrasjonsstrømmene og antallet asylsøkere til Norge. Krig og konflikter, klimaendringer og ikke minst fattigdom gjør at mange ønsker å migrere. Vi har de siste årene sett nye kriger og en forverring av sikkerhetssituasjonen i land som allerede har konflikter. Dette kan forklare noe av økningen i antall asylsøkere til Europa. Når det kommer mange asylsøkere til det øvrige Europa, er det også en høy risiko for at en del av disse etterhvert vil finne veien til Norge. Verken registrering av irregulære ankomster eller av asylsøkere i andre land i Europa eller anvendelsen av Dublin-forordningen fungerer optimalt, noe som gir grunnlag for sekundærbevegelser.

Videre har vi de siste årene sett at migrasjon også brukes av aktører som har til hensikt å skape uro i Europa (instrumentalisering av migrasjon). Både flyktningkrisen i 2015/2016, hendelsene på grensen mellom Hviterussland og Polen og det som nå skjer i Finland kan være eksempler på dette, og det kan ramme både Europa og Norge hardt.

Andre lands asylpolitikk påvirker også Norge. I lengre tid har Sverige vært det landet i Norden som har mottatt flest asylsøkere. Det har imidlertid skjedd et såkalt paradigmeskifte i svensk migrasjonspolitik; Sverige har gjennomført en rekke regelverksendringer for å stramme inn relativt liberale ordninger, og svenske myndigheter har gått offensivt ut for å sende tydelige signaler om innskjerping til potensielle asylsøkere. Det svenske skiftet kan potensielt føre til at personer som tidligere ville søkt asyl i Sverige, nå velger Norge.

Vi har dessuten gjennom Ukraina-ankomstene erfart at mange anser Norge for å ha særlig gode ordninger for flyktninger. Dette, samt en generell høy levestandard og gode velferdsordninger, kan føre til at mange i fremtiden vil ønske seg til Norge.

Oppsummert er det etter min vurdering en konstant risiko for både økt asyltilstrømning og irregulær migrasjon til både Europa og Norge, og jeg er opptatt av at dette er noe vi både må planlegge for og søke å forebygge.

Når det gjelder vurdering av tiltak, vil jeg innledningsvis understreke at Norge er internasjonalt forpliktet til å gi beskyttelse til personer som har et reelt behov for det. Dette står fast. Jeg er imidlertid opptatt av at migrasjonen til Norge må være bærekraftig, og det er viktig at asylinstituttet ikke misbrukes. Norge skal heller ikke motta en uforholdsmessig stor andel av dem som søker beskyttelse.

Jeg registrer at representantforslaget primært knytter seg til håndteringen av asylsøkere fra andre land enn Ukraina. Med ankomsttallene vi nå opplever fra Ukraina er det relevant for saken å redegjøre for situasjonen også for denne gruppen. Som jeg allerede har signalisert både til Stortinget og i andre kanaler, har regjeringen allerede iverksatt tiltak – og vi vurderer ytterligere tiltak – som skal bidra til best mulig håndtering av det store antallet ukrainere som nå kommer, samt bidra til at antallet asylsøkere fra Ukraina til Norge blir mer likt nivået i andre nordiske land.

Før jul sendte Justis- og beredskapsdepartementet på høring et lovforslag som innebærer at ukrainere med midlertidig kollektiv beskyttelse må vente lenger før de ev. kan få en tillatelse som danner grunnlag for permanent opphold (midlertidigheten økes fra 3 til 5 år). I tillegg er det strammet inn på noen særrettigheter som denne gruppen har hatt. I desember ga departementet en instruks til UDI som innebærer at ukrainere med midlertidig kollektiv beskyttelse, i likhet med andre som har fått beskyttelse i Norge, kan få trukket tilbake oppholdstillatelsen dersom de reiser på besøk til hjemlandet. Departementet har også instruert UDI om at ukrainere som har dobbelt statsborgerskap, og der det andre statsborgerskapet er i et land hvor søkeren kan ta trygt opphold, ikke har rett til midlertidig kollektiv beskyttelse. Utover dette vurderer jeg løpende om det er grunnlag for endringer i ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse for fordrevne fra Ukraina, slik at den i størst mulig grad forbeholdes de som har et reelt beskyttelsesbehov. En sentral forutsetning for dette arbeidet er imidlertid hvilken asylpraksis UDI vil føre for ukrainere som ikke omfattes av ordningen. Effekten på ankomstene ved at ordningen snevres inn, vil være liten hvis de som faller utenfor ender opp med ordinær asylstatus etter en individuell vurdering. Når asylpraksis er avklart, vil jeg som sagt gjøre en grundig vurdering av innretningen på ordningen.

Regjeringen vurderer nå også om det er behov for tiltak knyttet til andre rettigheter og ytelser som gis til personer med midlertidig kollektiv beskyttelse, både i mottak og etter bosetting. Barne- og familiedepartementet har allerede sendt på høring et forslag som går ut på å fjerne retten til å få etterbetalt barnetrygd, og Arbeids- og inkluderingsdepartementet har hatt på høring et forslag om innstramminger i introduksjonsprogrammet for økt arbeidsretting. Endringer i tilbudet til ukrainere kan også få betydning for andre asylsøkere. Mulige tiltak diskuteres fortløpende i regjeringen.

For øvrig vedtok Stortinget etter forslag fra regjeringen i juni 2022 en rekke midlertidige lovendringer for å sikre en forsvarlig håndtering av en situasjon med høye ankomsttall fra Ukraina. Disse lovendringene er senere forlenget. Justis- og

beredskapsdepartementet har også nylig sendt på høring et forslag til en midlertidig beredskapshjemmel for å kunne pålegge kommuner å etablere og drifte et midlertidig innkvarteringstilbud til asylsøkere mv., for å sikre tilstrekkelig mottakskapasitet hvis asylankomstene skulle øke ytterligere. Som jeg har uttalt tidligere, er dette en beredskapshjemmel regjeringen ikke ønsker å benytte, og vi er langt fra en slik situasjon i dag.

Når det gjelder mer generell forebygging av nye flyktningkriser viser tidligere erfaring at det er helt nødvendig at de europeiske landene samarbeider. Norge er tjent med at også det øvrige Europa har god yttergrensekontroll, effektive asylprosedyrer og gode returordninger, bl.a. for å forebygge sekundærmigrasjon. Jeg deltar i diskusjonen med andre justis- og innenriksministere i Europa og Norden om de utfordringer vi står overfor, og mitt inntrykk er at det er stor enighet om behovet for et betydelig skifte bl.a. når det gjelder samarbeid med opprinnelses- og transitlandene, og at det må jobbes mer med forebyggende tiltak.

Den politiske enigheten om den nye pakten for migrasjon og asyl står helt sentralt for at Europa skal lykkes med å løse migrasjonsutfordringene fremover. De nye regelsettene har som mål å få bedre kontroll med ankomstene til Europa, sørge for rask retur av personer uten lovlig opphold, redusere sekundærmigrasjon innad i Europa – herunder til Norge, samt bidra til solidaritet med EU-landene som har størst press på sitt asyl- og migrasjonssystem. Gjennom Dublin- og Schengen-samarbeidet blir Norge direkte berørt av flere av reglene som skal redusere sekundærbevegelser og hindre misbruk av asylsystemet.

Regelverket som skal erstatte Dublin-forordningen innfører bl.a. nye plikter for tredjelandsborgere til å søke asyl i første ankomstland eller land der de har lovlig opphold og konsekvenser dersom pliktene ikke etterleves, større fokus på nasjonal sikkerhet i prosedyren, kortere saksbehandlingstid og tydeliggjøring av prinsippet om at når ansvar for å behandle en asylsøknad først er etablert, så kan det kun opphøre eller overføres til et annet medlemsland i begrensede situasjoner. Eurodac-samarbeidet, som er en database for fingeravtrykk som skal tilrettelegge for anvendelsen av Dublin-reglene og for rettshåndhevende myndigheter, vil bli effektivisert. Det skal bl.a. bli mer systematisk registrering av informasjon om asylsøkere og tredjelandsborgere som ikke har lovlig opphold. Screening-forordningen angir felles regler for oppfølging av personer som ankommer landet uten lovlig innreise, for raskt å identifisere korrekt videre prosedyre. Forordningen har som formål å gi bedre kontroll med og forebygging av irregulære ankomster.

På politisk nivå i EU er det også enighet om nye felles regler for asylprosedyrer og en krise- og force majeure-forordning som vil få betydning for migrasjonshåndteringen i Europa, inkludert Norge, selv om vi ikke er bundet av alle de nye reglene. På yttergrensene skal det bl.a. opprettes en obligatorisk grenseprosedyre for asylsøkere som oppfyller enkelte kriterier og en egen grenseprosedyre for de som skal returneres til hjemlandet. Dersom et land opplever migrasjonspress, legges det opp til en bindende solidaritetsmekanisme hvor det er obligatorisk for alle EU-land å bidra. Ytterligere regler vil gjelde i krise- og force majeure-situasjoner der ankomstene er på et slikt nivå at forebyggende tiltak ikke er tilstrekkelige. Det er for tidlig å si nøyaktig hvordan nytt

regelverk vil bli gjennomført og etterlevd, men det er grunn til å tro at Europa vil stå bedre rustet i fremtiden.

Norge har bidratt aktivt og konstruktivt inn i diskusjonene på de arenaer vi har tilgang til. Jeg vil komme tilbake til Stortinget i forbindelse med godtakelse av nye rettsakter og gjennomføring i norsk lov. Det gjenstår imidlertid enkelte tekniske avklaringer på EU-nivå før de endelige tekstene for de nye regelverkene er ferdigstilt.

EU jobber også videre med etablering av migrasjonspartnerskap med aktuelle land. Som følge av den irregulære trafikken over Middelhavet er det bl.a. utarbeidet handlingsplaner for den østlige og sentrale middelhavsrutene, der samarbeid med opprinnelses- og transitland inngår som viktige komponenter. Norge bidrar i arbeidet mot irregulær migrasjon gjennom en solidaritetspott over Utenriksdepartementets budsjett, der midler anvendes til ulike tiltak i land som er opprinnelses- og/eller vertsland for flyktninger, internt fordrevne og/eller migranter.

Både jeg og departementet deltar for øvrig i en rekke andre internasjonale fora som diskuterer migrasjons og flyktningsspørsmål, og vi følger nøye med på politikk- og regelverksutviklingen i andre land. Det gjøres en fortløpende vurdering av om endringer i andre land også bør få konsekvenser for norsk regelverk og praksis. For eksempel følger vi tett de lovendringene som nå gjøres i Sverige, og vi vurderer løpende om disse går lenger enn norsk regelverk. Når det gjelder norsk asylpraksis, er det UDI og Utlendingsnemnda (UNE) som har ansvaret for å vurdere denne. Andre lands praksis er sentrale kilder i deres arbeid med praksisavklaringer.

Dagens utlendingsregelverk har for øvrig allerede flere bestemmelser som både forebygger og som vil være sentrale i en situasjon med høye asylankomster. Dette gjelder særlig adgangen til å nekte realitetsbehandling av asylsøknader fra personer som kommer til Norge via trygge tredjeland, Dublin-regelverket og den nordiske passkontrolloverenskomsten. Utlendingsforvaltningen har også ulike hurtigprosedyrer, bl.a. for behandling av antatt åpenbart grunnløse asylsøknader.

Når det gjelder innkvartering av asylsøkere, har UDI fått delegert det operative ansvaret. Som en del av dette ansvaret skal UDI til enhver tid ha beredskap for å kunne håndtere raske endringer i antallet asylsøkere til Norge. Erfaringene fra i fjor har vist at UDI kan oppskalere mottakskapasiteten raskt og at beredskapen for dette er god.

For øvrig vurderer jeg hele tiden tiltak som kan bidra til bedre kontroll av utlendinger som kommer til Norge, og effektiv retur av personer som har fått avslag eller oppholder seg her ulovlig. Justis- og beredskapsdepartementet har utarbeidet en returstrategi for perioden 2023–2029, som beskriver prinsipper og prioriteringer i dette arbeidet. Det er imidlertid et langsiktig arbeid, da mange opprinnelsesland ikke ser det som ønskelig å ta tilbake egne borgere.

Det følger av Hurdalsplattformen at regjeringen ønsker at norsk innvandringspolitikk skal ha en bred forankring i Stortinget. Jeg er opptatt av å ha en fortsatt god dialog med Stortinget om de utfordringer vi som land står ovenfor, og jeg vil både orientere og involvere Stortinget i migrasjonsspørsmål når dette er naturlig. I dagens situasjon kan

jeg ikke love en snarlig tiltakspakke knyttet til asylankomstene generelt, og jeg har heller ikke planlagt et eget arbeid for å sammenligne norske ordninger med andre land. Som beskrevet over er slike vurderinger en del av departementets løpende arbeid. Jeg setter imidlertid pris på alle gode innspill, og jeg har merket meg flere forslag fra representantene som jeg vil ta med meg i det videre arbeidet.

Med hilsen

Emilie Mehl

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur